

*Agli intenti perseguiti, ormai obiettivi raggiunti, e, ad un tempo, nell'ambito del valore olistico del bene culturale e ambientale sono da ricondurre anche gli aspetti e le problematiche di carattere giuridico oggetto del presente lavoro. È quanto gli Autori trattano in un excursus storico e commentano con considerazioni critiche, sottolineando la confusione delle competenze a tutti i livelli istituzionali e, in particolare, i pregiudizi ideologici e lo scadimento culturale. La finalità fondamentale è rivolta al processo di sviluppo del territorio che – concludono gli Autori – «se ispirata a valori e prospettive che divergono..., diritto ed arte degradano a sovrastrutture inutili o dannose, avulse dal sublime dello spirito della persona, dal suo sentire e dal suo sapere».*

*Vi è un deciso arricchimento per il Journal con il presente contributo scientifico, che completa in tal maniera la sequenza delle numerose e, comunque, sinergiche tematiche di tutela e valorizzazione relative al patrimonio culturale e ambientale.*

*Sono particolarmente grato agli Autori, la cui competenza ed esperienza rappresentano un ulteriore patrimonio di carattere scientifico da direzionare verso il Journal e ai quali, pertanto, rivolgo l'invito per una collaborazione proficua e continuativa.*

*L'Editor-in-Chief*



## **Sviluppo sostenibile, legge morale e legalità per la difesa del patrimonio culturale paesaggistico**

**Giampaolo Maria Cogo e Giovanni Cogo\***

Studio Legale Cogo  
Roma, Italia

*Parole chiave: beni culturali e paesaggio, sviluppo sostenibile, valorizzazione*

### **1. L'occasione di una riflessione sulla sfida urgente di affrontare la ricerca di uno sviluppo sostenibile integrale**

La "Laudato si"<sup>1</sup> induce alla riflessione intorno alle risorse umane, alle istituzioni pubbliche ed ai soggetti che operano nel settore dell'ambiente e della tutela del territorio con riferimento alle discipline oggettivamente riconducibili alle problematiche dell'ambiente-beni culturali-territorio nell'unicum delle testimonianze materiali aventi valore di civiltà.

Esse costituiscono la matrice del "Programma culturale" delineato nei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica Italiana (art. 9) unitariamente incentrato sulla valenza del rapporto uomo-cultura ed uomo-ambiente per la cui realizzazione la Repubblica è solennemente impegnata a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica ... ed a tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione [1].

Le cognizioni nel campo delle problematiche ambientali hanno evidenziato l'interdipendenza tra gli assetti territoriali conformati dall'azione antropica e la molteplicità delle repertazioni storico-artistiche riducibili alla sintesi delle testimonianze cui si attribuisce valore di civiltà, che costituiscono il patrimonio storico-artistico ed ambientale delle comunità individue differenziate, bene immateriale a presidio, promozione e valorizzazione delle componenti essenziali del rapporto uomo-natura-territorio, da cui la nozione dell'ambiente quale "ubi consistam" [2-7].

Riguardo alla tutela e valorizzazione paesaggistico-ambientale va rilevato che ancora agli albori del '900, l'attenzione al paesaggio ed inconsapevolmente all'ambiente veniva in rilievo soprattutto nella normativa sull'uso ed il contenimento delle acque pubbliche e private, lo sviluppo dei canali di irrigazione, la bonifica delle località malsane, lo sfruttamento delle risorse idriche per la produzione di energia, la costruzione e manutenzione delle vie di comunicazione stradale e ferroviaria.

Per i centri urbani funzionavano i regolamenti edilizi comunali con le norme igienico-sanitarie sugli insediamenti abitativi ed i servizi della viabilità, dell'ordine pubblico e cimiteriali.

Faceva caso a sé la legge speciale per il risanamento della città di Napoli, improntata dalla programmazione dell'intervento pubblico.

Non si percepivano problematiche ambientali al di là di una non ben definita nozione del territorio, prevalentemente collegata allo sfruttamento della proprietà agraria secondo le norme del diritto privato.

### **2. La storia della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale-paesaggistico-ambientale nella sintesi della preservazione del territorio.**

Una prima attenzione alla valenza ambientale cominciò a configurarsi nelle leggi sui beni culturali che codificarono il principio dell'interesse pubblico, l'obbligo di conservazione e poteri strumentali della pubblica amministrazione per la tutela e la valorizzazione delle cose d'arte, di interesse storico ed archeologico insieme a monumenti ed immobili<sup>2</sup>.

Fece seguito (1912) la tutela delle ville, i parchi, i giardini, insieme alle c.d. "bellezze naturali" ed alle "bellezze panoramiche" che furono incluse tra i beni e gli

\* Giovanni Cogo ha curato i paragrafi 1., 2., 3. - Giampaolo Maria Cogo ha curato i paragrafi 4., 5., 6. e 7.

oggetti sottoposti a tutela e valorizzazione dal governo nella legislazione sui beni ed attività culturali degli anni '39 – '40.

Ad essa facevano da corollario le prime istituzioni dei parchi naturali a protezione della flora e della fauna e della bio-diversità<sup>3</sup>; che hanno poi portato a delineare nei principi fondamentali della Costituzione (art. 9) il "programma culturale" unitariamente incentrato sulla valenza del rapporto uomo-cultura ed uomo-ambiente, impegnando la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica .... ed a tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione<sup>4</sup>.

Su tale visione unitaria dei beni culturali e dell'ambiente hanno fatto seguito, tra gli anni '50 – '70, gli studi e gli approfondimenti delle Commissioni governative (Franceschini, Papaldo, Chigi e Fanfani) con gli apporti delle quali la conservazione della natura e delle sue risorse, nonché la tutela degli equilibri ecologici compatibili dell'ambiente e dell'atmosfera prospettarono una nozione di ambiente più articolata e si potrebbe dire differenziata rispetto all'originaria valenza culturale.

Da allora, nonostante l'istituzione dell'unico Ministero dei beni culturali ed ambientali (1974), l'ambiente fu inteso non solo e non tanto come paesaggio-bene culturale conformato dall'azione umana, quanto e piuttosto come il circostante agli insediamenti ed alle attività, da difendere e valorizzare rispetto ai possibili fattori di aggressione (stravolgimenti, inquinamenti e distruzioni) sempre più oggetto della normativa, anche sovranazionale ed internazionale in materia ambientale [8-10].

### **3. L'attività delle organizzazioni internazionali tra gli anni '70 e '80 per la preservazione della natura dall'azione umana.**

Vi è stata infatti tra gli anni '70-'80 l'intensa attività delle organizzazioni internazionali volte alla preservazione ed alla protezione della natura e la difesa dell'ambiente dall'azione umana, a più riprese codificata e riconosciuta nelle dichiarazioni dei governi dei Paesi partecipanti [11-13].

Oltre agli impegni programmatici, tale azione ha stimolato, per quanto ci riguarda, l'Unione Europea ed il nostro Paese all'emanazione di regolamenti e direttive ed al loro recepimento, con particolare attenzione alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali e del paesaggio, nonché alla tutela dell'ambiente, con disposizioni conformative sempre più stringenti delle attività umane, volte a prevenire disastri ambientali ed inquinamenti oltre i limiti di compatibilità mediante l'intreccio di autorizzazioni, controlli, sanzioni e azioni ricostitutive [14-16].

Lo specifico profilo delle azioni di governo a tutela, preservazione e valorizzazione dell'ambiente ha dato luogo nel giro di una decina d'anni, al distacco delle competenze relative alle problematiche ambientali dal complesso funzionale originariamente attribuito al Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali [17].

Fu creato il Ministero dell'Ambiente (1986) poi evoluto (1999-2006) in Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare, le cui denominazioni rispecchiano l'evoluzione della disciplina ambientale.

Vi è anche da dire che quest'ultima non venne mai separata dal complesso delle disposizioni sull'utilizzo del territorio e dall'urbanistica, lasciando irrisolto l'intricato intreccio di competenze tra Enti locali, Regioni, Governo centrale che fu esteso, a livello regionale, all'esercizio delle funzioni relative alla tutela e valorizzazione del paesaggio a valenza culturale [18, 19].

### **4. La polverizzazione delle competenze ed il conflitto tra le istituzioni**

Il complicatissimo frazionamento e la confusione delle competenze a tutti i livelli istituzionali ha portato all'estrema difficoltà, se non alla paralisi, di efficaci azioni nella tutela e valorizzazione paesaggistico-ambientale.

Anche i tentativi (2004-2006-2009) di codificazione (rectius, riduzione a testi unici) delle numerosissime disposizioni legislative nelle materie dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente, seppure hanno portato un po' di ordine, non hanno tuttavia risolto il problema della polverizzazione delle competenze e dei relativi conflitti nei quali beni culturali, paesaggio ed ambiente sono tuttora avviluppati per il limite dell'infelice assetto costituzionale della ripartizione dei poteri tra Stato-Regioni ed Enti locali delineata nelle riforme del 2001 [20-34].

Se si aggiunge il bieco burocratismo formalistico in cui è sempre più precipitata l'amministrazione degli interessi della collettività, al quale i nostri governanti si illudono di rimediare attraverso ripetuti interventi legislativi schizofrenici, con il risultato di rendere sempre più vischiosa qualsiasi azione verso la soluzione dei problemi, ci si spiegano facilmente le ragioni per cui le pur apprezzabili costruzioni organizzative e funzionali della codificazione non funzionano, impantanate nell'esagerata complessità delle procedure, esposte all'inefficace inerzia e, nei casi peggiori, frustrate tra le pieghe infingarde della corruzione.

Ciò nonostante, la questione della normativa culturale-ambientale si stava delineando in termini di diritto positivo tenendo in considerazione la rilevanza oggettiva del corpo delle norme del diritto naturale, quale norma morale apportatrice dei giudizi e della scala dei valori della disciplina della fruizione compatibile.

In questo modo, si tendeva alla salvaguardia, tutela e valorizzazione dell'ambiente – patrimonio culturale, che ne costituisce il dato metagiuridico della legittimazione, secondo linee indirizzate alla concreta possibilità della "fruizione legittima"<sup>6</sup>, utilizzo responsabile dell'ambiente-bene culturale nel rispetto del principio della conservazione attraverso l'uso amorevole, responsabile e prudente volto a garantire lo sviluppo sostenibile integrale a tutela delle risorse da trasmettere alle generazioni future [35-37].

##### **5. Il "codice ambientale" del 2006, occasione compromessa da pregiudiziali ideologiche corrotte da scadimento culturale**

Purtroppo, allorché nel 2006 si pose mano all'attuazione della "delega ambientale", l'illusione di risolvere efficacemente la preoccupazione ambientale, con un corpo normativo giusto e coerente al primato dell'uomo, secondo regole e modalità della fruizione riportate alla sua responsabilità, riconducendone il fondamento al contesto dei valori e dei principi sanciti nel corpus del diritto naturale, forse non aveva gran fondamento.

L'idea che la questione ambientale dovesse risolversi alla luce del diritto naturale quale norma morale<sup>6</sup> fondatrice dei valori presupposti alla produzione delle leggi finalizzate alla fruizione compatibile con la salvaguardia, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente al servizio dell'uomo, era sicuramente corretta.

Ed era altrettanto giusta la convinzione che la piena coerenza allo statuto naturale di tutte le componenti aprisse alla concreta possibilità della "fruizione legittima", utilizzo responsabile dell'ambiente improntato al principio della conservazione attraverso l'uso amorevole e prudente a garanzia della salvaguardia delle risorse per le generazioni future [38].

Malauguratamente, appena nato, il "codice ambientale" del 2006 fu stravolto da modifiche ispirate da pregiudiziali ideologiche corrotte dallo scadimento culturale che non tardò, invocando falsamente principi e valori di derivazione comunitaria, a mistificarne il canone fondamentale della coerenza all'ordine stabilito dalle leggi di natura atte a garantirne il processo vitale ed a cercare il bene del fruitore e del fruito nel cui bilanciamento consiste il "bene comune". In tal modo ne fu compromessa la finalizzazione all'affermazione del primato umano<sup>7</sup>, sacrificata dall'ideologia ambientalista, ispirata alla concezione dell'ambiente come bene e fine assoluto.

Anche se con il nuovo "codice dell'ambiente" per la prima volta si è ordinato a sistema l'intero complesso delle leggi succedutesi nel tempo in materia ambientale, va denunciato che la soppressione dei principi fondamentali ai quali il nuovo complesso normativo era stato espressamente ispirato attraverso enunciati di diritto positivo, rischia di comprometterne gravemente la corretta applicazione; in particolare la validità e l'efficacia delle disposizioni che sono state modificate secondo criteri della disciplina comunitaria travisati (ad es.: nel campo della tutela e della valorizzazione delle risorse idriche, dell'utilizzo e dello smaltimento dei rifiuti nonché nel campo della configurazione del danno ambientale e del recupero delle risorse compromesse).

Se ne è registrata l'estrema difficoltà applicativa anche per la complessità dell'articolazione della disciplina, inquadrata in schemi ad alto coefficiente di rigidità ed in linea di fondo orientata all'abisso formalistico, fino all'astrazione dal principio ispiratore della tutela (si pensi all'estrema macchinosità dei procedimenti inerenti alla bonifica ed al risanamento), per di più sfrangiata nell'intricata frammentazione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali [39].

*Ci si può rendere conto quanto i ripetuti rimaneggiamenti abbiano determinato il progressivo allontanamento dallo spirito della leale collaborazione cui era improntata l'originaria disciplina del codice dell'ambiente.*

*Al contrario essa, ne aveva assicurato l'applicazione (nel contesto di rigorose disposizioni cautelative e prudenziali per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali sicuramente garantite dalle regole dell'uso amorevole, responsabile e prudente, secondo necessità e con giustificato motivo) attraverso l'impronta positiva della valenza attribuita al principio di buona fede per tutti i soggetti destinatari, in tal modo accomunati nel perseguimento del bene comune, appunto, attraverso l'attenzione attribuita al bene del fruitore e del fruito.*

*Va anche registrato, sempre in negativo, che l'evoluzione verso lo stato attuale della legislazione in materia ambientale-culturale rispecchia l'epilogo dello scadimento culturale rispetto ai valori ed ai principi che dovrebbero fondare la legittimazione degli ordinamenti dell'epoca contemporanea.*

*Dall'originaria appostazione sullo *jus naturale*<sup>9</sup> anche delle norme volte alla prevenzione ed alla soluzione delle problematiche ambientali attraverso la graduazione dei valori secondo canoni accettati per la loro attitudine a garantire rapporti correttamente composti, si è approdato a ben diverso quadro di riferimento, quasi del tutto distaccato dallo *jus naturale* ed avulso dal principio fondamentale che ne comporta in re ipsa la compatibilità unicamente con valori ispirati al riconoscimento pieno e reciproco dell'alterità<sup>9</sup>.*

*Tale processo ha determinato la progressione ed il consolidamento dell'idea secondo cui la legittimazione della regolazione dei rapporti intersoggettivi e della composizione degli interessi può riportarsi (nell'ambito delle mutevoli consuetudini e prassi dei rapporti sociali riferiti alla graduazione dei valori mutevole nel tempo in linea con l'evoluzione dei costumi, e quindi a prescindere da riferimenti assoluti) al riconoscimento dei caratteri della norma (autorità per adempimento spontaneo e/o coercitività) ed alla sua applicazione per il solo fatto che essa esita dal procedimento di formazione che ne regola la produzione della fonte.*

*Ed altrettanto può dirsi degli istituti regolatori della tutela e della valorizzazione ambientale, che di recente ne hanno sempre più rafforzato il formalismo, particolarmente con l'aggravamento delle complessità procedurali, riducendone la sfera delle applicazioni equitative<sup>10</sup>.*

*Alla relativizzazione dei valori ed al progressivo ancoraggio della legittimazione delle regole in base al riscontro della correttezza formale del procedimento di produzione delle fonti è seguito l'effetto del tutto negativo della loro autoreferenzialità etica (giustificandosi l'adeguamento del principio di riferimento ormai non più assoluto).*

*Ciò ha posto il legislatore e le istituzioni di governo in condizione, ed addirittura nella necessità, di modificare continuamente il quadro normativo per adeguarlo alle esigenze contingenti piuttosto che di sovvenire ai bisogni sociali in linea con i diritti fondamentali della persona e le regole consolidate del convivere civile sancite – per quanto riguarda il nostro ordinamento – nella prima parte della Costituzione repubblicana.*

## **6. Lo smarrimento della legge morale naturale e la caduta della legalità**

*Ne è seguita la progressione delle criticità riscontrate negli ultimi anni nella promulgazione dei decreti e delle leggi, nonché nelle dichiarazioni di illegittimità sancite dalla Corte costituzionale, particolarmente nei giudizi per conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, troppo numerosi ed estremamente aspri proprio nel campo della normazione in materia ambientale e dei beni culturali [40-43].*

*Nel quadro legislativo sempre più confuso e contraddittorio nella degenerazione del sistema parlamentare, la Corte costituzionale, pur nel ristretto ambito che deriva dal principio della sovranità popolare e dal divieto di assumere scelte "politiche" in sostituzione del legislatore ha cercato di contribuire alla razionalizzazione del sistema svolgendo un ruolo tanto più centrale ed importante quanto minore è apparsa la razionalità o ragionevolezza delle scelte legislative, ovvero la capacità del Parlamento di porsi come attore fondamentale nella costruzione dell'ordinamento [44-46].*

*Ma l'appannamento di tali elementi, progressivamente avulsi dal quadro di riferimento dello sviluppo normativo affetta, ormai, l'intero orizzonte della legislazione,*

*che soffre sempre più dello stato di precarietà, come dimostrano – tra altre e per quanto di interesse in questa sede – le ripetute e contraddittorie riforme in materia ambientale e dei beni culturali.*

*In questi settori, al contrario, ci si dovrebbe attenere per quanto possibile alla connaturale, quasi-immodificabilità della codificazione, necessaria all'affidabilità del sistema; incompatibile con i frequenti scossoni e ribaltamenti, nella maggior parte dei casi inutili, in quanto non coerentemente raccordati con le risorse e con le modalità organizzative dell'amministrazione.*

*Tutto quanto sopra, a voler tacere dell'incessante intervento legislativo sulle situazioni soggettive sostanziali, sui rapporti, sulla sfera dell'autonomia dei privati<sup>11</sup>, nonché sui sistemi di tutela dei diritti e degli interessi in tutti i campi dell'azione umana; in tal modo aggravando già preoccupanti elementi dell'incertezza del diritto.*

*Emergono dunque spunti di riflessione che, al di là della descrittiva degli istituti che il legislatore avrebbe inteso armonizzare ai principi ed alle disposizioni delle direttive comunitarie, inducono a considerazioni in larga misura confermatrice delle prospettazioni poco rassicuranti fin qui sviluppate.*

*Risulta la complicazione procedimentale degli istituti, l'incidenza ancor più estesa di norme restrittive delle situazioni soggettive inerenti ad interessi patrimoniali e la moltiplicazione di procedure che sovrappongono, in qualche caso duplicandoli, incumbenti prevalentemente volti a consolidare alcune posizioni di privilegio (es.: Consorzi) anziché semplificare, eliminandole, funzioni in aggiunta a quelle di competenza dell'amministrazione.*

*A ben guardare, ed allargando l'orizzonte, si può vedere che il nostro tempo registra la crisi profonda delle istituzioni pubbliche e dei rapporti tra gli Stati, lo scadimento delle relazioni intersoggettive, l'inadeguata tutela dei diritti della persona, l'incertezza dell'attuazione delle leggi, sempre più sprovviste dell'autorità dell'esecuzione spontanea per l'inadeguatezza delle fonti normative e la criticità della verifica avanti le giurisdizioni, internazionali, comunitarie ed interne.*

*Ciò è dovuto, insieme ad altri fattori, alla decrescente rilevanza che si attribuisce ai valori posti a fondamento della convivenza civile, sempre più lontani dai principi del diritto naturale fondati sul riconoscimento del primato della persona e volti alla promozione del bene individuale e comune; con la conseguenza che la legittimazione delle leggi, poggiando sul mero riscontro della correttezza formale del procedimento di produzione delle fonti, ne comporta l'autoreferenzialità etica.*

*Avviene anche che il confronto democratico tende ad ancorare la dialettica dei rapporti di forza sul mero piano procedimentale, piuttosto che nella ricerca di valori condivisi, coerenti al rispetto della persona ed alla tutela sostanziale dei diritti e dei doveri fondamentali, nonché alle correlative libertà, secondo la tradizione di civiltà della nostra società [47].*

*È pertanto naturale il rischio attuale del formalismo, anche nel campo delle leggi ambientali e sui beni culturali<sup>12</sup>, a scapito della tutela dei beni e dei soggetti secondo canoni condivisi.*

*Tutti questi elementi aggravano la precarietà della legislazione. E ciò spiega anche le criticità riscontrate nell'attuazione delle leggi e dei decreti promulgati negli ultimi anni; come si è detto seguite dall'aumento delle questioni di legittimità costituzionale per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, nonché nei giudizi di costituzionalità sulla compatibilità delle norme di diritto interno con la normativa comunitaria.*

*Tali criticità sono comuni a tutti i settori della normazione, dalle leggi di organizzazione e funzionamento delle istituzioni e delle amministrazioni, nei campi della politica, della cultura, dell'ambiente, dell'istruzione, della sanità, dei diritti civili, della regolazione delle attività umane, patrimoniali ed economiche, pubbliche e private.*

*Allo scadimento culturale ha fatto seguito, naturalmente, il grande indebolimento della legalità sostanziale, che ha fortemente attenuato l'autorità e la certezza del diritto.*

*Peraltro, la sterilità del dibattito confinato al positivismo<sup>13</sup> procedimentale avulso dalle estensioni alla metagiuridica nella quale affondano le radici etiche dei principi e dei valori assoluti, è approdato alla consapevolezza del punto morto dal quale non si è riuscito a fare passi in avanti.*

*Si pensi agli infiniti dibattiti senza esito sulla riforma delle istituzioni politiche, sui diversi riassetto delle forme di governo, sulle regole che dovrebbero risolvere i problemi della bioetica, dell'inizio e della fine della vita.*



Dibattiti nei quali si registrano le opinioni più strampalate, che sono caratterizzati dalla negazione del richiamo alle radici ed alle tradizioni della civiltà di cui la nostra società dovrebbe essere espressione alta, in misura corrispondente alla capacità di valorizzare il patrimonio culturale sul quale si fonda, anche guardando con occhio attento e mente serena alle radici cristiane dell'intera Europa.

La legalità sostanziale è una categoria dello spirito assai impegnativa da riconquistare e non sembra, nel surriferito contesto, che l'*humus* sia quello dove si avranno i primi germogli. La problematicità della normazione è ancora troppo carica dei pregiudizi delle ideologie e non sembra adeguatamente trattabile nello stato di *defaillance* culturale in cui versano le istituzioni che vi dovrebbero provvedere.

## 7. Qualche spiraglio di speranza

Possono registrarsi stimoli significativi nella normativa comunitaria volta all'armonizzazione della tutela e della valorizzazione ambientale, particolarmente nell'ambito della disciplina delle attività delle amministrazioni pubbliche, ove le finalità primarie per la garanzia verso le generazioni future comportano l'innescio di processi legislativi che potranno essere connotati da disposizioni radicate nell'etica della legge morale naturale, sotto il baluardo della leale collaborazione e della buona fede, protette da un sistema giustiziale e sanzionatorio severo, ma anche temperato dal ricorso all'equità, nei casi in cui prevalga l'interesse generale.

Non ci si può nascondere che, nelle leggi di recepimento, gli istituti ai quali abbiamo fatto cenno sono stati invece complicati con norme restrittive delle situazioni soggettive inerenti ad interessi patrimoniali e con l'appesantimento di norme di procedura che sovrappongono incombenzi, anziché semplificare.

È tuttavia da ritenere che queste negatività non impediscano le scaturigini del processo di recupero della legalità sostanziale, che potrebbe essere avviato attraverso la riacquisizione dei fondamenti della legittimazione degli ordinamenti sulla regola morale naturale di cui si è più sopra parlato, avviando la rifondazione della concezione del diritto quale "*ars juris*": proprio nel senso della correlazione tra il diritto e l'arte per il loro essere rappresentazioni della realtà, anche il bene comune, destinati ad esserne simbolo.

Se ispirati a valori ed a prospettive che divergono, o quanto meno, prescindono dal bene proprio della persona, perché non ne assumono la valorizzazione piena e la tutela della condizione naturale e della relativa sfera dei diritti, diritto ed arte degradano a sovrastrutture inutili o dannose, avulse dal sublime dello spirito della persona, del suo sentire e del suo sapere<sup>14</sup>.

## Note

<sup>1</sup> Lettera Enciclica 'Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune – Libreria Editrice Vaticana Copyright 2015 – 00120 Città del Vaticano.

<sup>2</sup> Già dall'epoca imperiale romana, editti e senatoconsulti contemplassero espressamente la tutela e la conservazione delle opere d'arte, cui era preposta l'apposita magistratura del "*comes nitentium rerum*". È, inoltre, interessante notare che la tutela delle cose d'arte nell'interesse della collettività era perseguita anche col riconoscimento dell'"*actio popularis*", al cui esercizio, per far valere i diritti dello Stato, era legittimato qualsiasi "*cives*" (v.: D'URSO, *Tutela dell'ambiente e pianificazione urbanistica*, Padova, 1990, pag. 23). Per quanto non sia questa la sede di approfondimento, è importante osservare il deciso orientamento a riconoscere rilevanza fondamentale ai profili di inerenza dell'interesse pubblico alle opere d'arte, fino al punto di consentire la sostituzione di qualsiasi cittadino nell'esercizio della tutela spettante allo Stato. Ciò non significa – attese le connotazioni dell'"*actio popularis*" e la particolare situazione soggettiva del "*cives*" nei riguardi delle "magistrature" – che l'ordinamento imperiale riconoscesse espressamente la categoria dei beni immateriali d'interesse artistico e culturale, secondo le classificazioni verificate negli ordinamenti moderni. Appare, tuttavia, innegabile la pubblicità del bene opera d'arte, in ragione dell'afferenza alla collettività dell'interesse alla conservazione per la fruizione; forse anche come patrimonio della tradizione artistica e storica del popolo romano.

<sup>3</sup> La normazione tripartita del 1939, unitamente a quella sulle attività culturali



(credito ed agevolazioni alle attività teatrali e cinematografiche – r.d.l. n.1150/1938; l.n. 1143/1935), percepi soltanto a livello liminale la problematica di una possibile configurazione della categoria autonoma dei beni culturali ed ambientali, di natura immateriale e di pertinenza pubblica anche quanto alla fruizione, legittimante la canonizzazione delle funzioni e le attribuzioni di poteri strumentali all'amministrazione pubblica in vista della conservazione e della valorizzazione delle cose assoggettate a tutela. Qualche timido elemento di rilevazione in tal senso emergeva, ad esempio, dalla previsione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5, l.n. 1497/1939, che a mio avviso proiettava la tutela e valorizzazione delle "cose" verso la configurazione del bene immateriale ambientale, sia pure sotto la specie limitativa della nozione estetizzante della bellezza panoramica (v. anche Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991, pagg. 40 e segg. e passim). In generale, si deve infatti osservare che, per quanto tale complesso normativo non si sia rivelato incompatibile rispetto al riconoscimento da parte della dottrina (v. per tutti Giannini, *I beni culturali*, in RTDP, 1976, pagg. 3 e segg.) dell'accettabilità, anche sotto l'aspetto giuridico, della nozione del bene culturale quale testimonianza materiale avente valore di civiltà, fondata sulla connotazione dell'immaterialità del bene, il legislatore del 1939 era fortemente ancorato ad una concezione elitaria della cultura, enfaticamente celebrativa di riferimenti tradizionali in prevalenza connotati da elementi retorici, piuttosto che alla consapevolezza del patrimonio spirituale di valori di civiltà. Questo approccio comportava il prevalente riconoscimento ai valori estetici delle cose di interesse artistico-storico e paesaggistico, fino ad indurre l'attenzione della sfera degli interessi protetti verso la loro materialità che non verso il "segno" della testimonianza che esse rappresentano. Da questa falsa prospettazione, oggi definitivamente superata, erano derivate tutte le teorizzazioni volte ad inquadrare la definizione della natura giuridica in categorie e classificazioni non compatibili con l'essenza fine dei beni culturali e ambientali. Dall'originario inquadramento tra i "beni di interesse pubblico" proposto da Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, seguito da Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico-artistico*, Padova, 1957, poi, ancora da Piva, *Cose d'arte*, in EdD, e più di recente rettificato da Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, con la proposta di assimilazione alla categoria dei beni oggetto di proprietà funzionalizzata, si è registrato un lungo percorso della ricerca, che solo in tempo relativamente recente è approdato – attraverso l'analisi dell'interesse oggettivo afferente tali beni in quanto portatori del valore tipico dell'essere testimonianza materiale avente valore di civiltà – alla distinzione del bene culturale dalle "cose" che ne ha a supporto, quale bene immateriale di pertinenza spirituale e collettiva, patrimonio dello spirito delle genti (cfr. Giannini, *I beni culturali*, cit., pagg. 23 e segg.). L'evoluzione dell'elaborazione, più che altro dottrinale, è riportata da tutti gli autori che hanno trattato la materia. Da ultimo Alibrandi – Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pagg. 15-24; Alibrandi, *Beni culturali e ambientali*, in EG.

<sup>4</sup> La chiave di lettura proposta nel testo tende a superare le interpretazioni incentrate sulla dicotomia tematica riferita separatamente, da un lato alla promozione dello sviluppo della cultura attraverso l'insegnamento e la ricerca scientifica e tecnica, dall'altro lato alla tutela del paesaggio e dei beni culturali e ambientali, come se i fondamenti costituzionali dei principi e del progetto dell'azione dei poteri pubblici a valorizzazione e tutela del complesso dei beni immateriali promossi dall'art. 9 Cost., presentino differente rilevanza e portata, in quanto riferiti ad istruzione e ricerca scientifica, ovvero a tutela dei beni ambientali e culturali. Tale orientamento, dal quale si è dispiegata la riflessione scientifica (v. Merusi, *Comm. Branca*, pagg. 434 e segg., Bologna, 1982; Crisafulli – Paladin, *Commentario alla Costituzione*, sub art. 9, pagg. 51 e segg., Padova, 1990 e bibliografia ivi riportata), ha senz'altro portato a pregevoli avanzamenti nella ricognizione dei fondamenti costituzionali riferibili ai due comma dell'art. 9, evidenziandone correttamente i profili di interpretazione evolutiva: sia quanto alle implicazioni organizzative ed istituzionali correlate ai principi di libertà e di autonomia di cui agli artt. 33 e 34 Cost. per la promozione della cultura e della ricerca; sia quanto alla riferibilità del secondo comma alle aree materiali della tutela dell'ambiente e dei beni culturali ed ambientali in correlazione con i principi e le disposizioni di cui agli artt. 2 e 32 Cost., per lo sviluppo della personalità e la tutela della salute della persona umana. Tuttavia, almeno a mio avviso, ha trascurato senza ragione l'opportunità di interpretare i due comma nel tutt'uno dell'endiadi che ne risulta; laddove la tutela dei beni ambientali e culturali rappresenta funzione e

fattore della promozione e dello sviluppo della cultura. Secondo tale inquadramento, è probabile che questa testa di capitolo della costituzione culturale consenta una lettura improntata ad assai più ampio orizzonte dei principi e dei precetti costituzionali volti al riconoscimento, tutela e valorizzazione del complesso dei beni immateriali, non soltanto in riferimento alla formazione ed allo sviluppo della personalità, la sua formazione culturale e scientifica, unitamente alla tutela della salubrità ambientale, con piena libertà di ricerca e di insegnamento, ma anche direttamente alla costruzione del patrimonio universale dei valori di civiltà, di afferenza allo spirito delle genti.

<sup>5</sup> Sotto questo profilo, e proprio perché la "fruizione legittima" deve essere coerente al processo vitale naturale di tutte le componenti, e quindi attinge al bene del fruitore e del frutto, appare pienamente condivisibile l'opinione di Chi (Crepaldi Giampaolo – Togni Paolo, *Ecologia ambientale ed ecologia umana – Politiche dell'ambiente e Dottrina sociale della Chiesa*. Ed. Cantagalli, Siena 2007) ha ravvisato la contiguità del concetto dell'"ecologia umana", con quello del bene comune, da intendersi (col richiamo ad alto magistero) come "l'insieme di quelle condizioni sociali che consentono e favoriscono negli esseri umani lo sviluppo integrale della loro persona" (Giovanni XXIII – *Mater et Magistra*, n.51).

<sup>6</sup> La legge morale naturale profila la sua portata come "... vera garanzia offerta ad ognuno per poter vivere libero e rispettato nella sua dignità" (Benedetto XVI – *Discorso ai partecipanti al Congresso internazionale su "Legge morale naturale"*, promosso dalla Pontificia Università Lateranense, in *"L'Osservatore Romano"*, 14 febbraio 2007, pag. 6).

<sup>7</sup> Al primato dell'uomo non è dato porsi come fonte di produzione arbitraria rispetto al disegno della natura e delle sue leggi. Anzi, alla vocazione di conoscenza ed alla signoria che ne fonda la fruizione appare evidente l'orizzonte, che ne è anche il compito, entro il quale si viene a concepire la cultura della scienza e della tecnica in funzione dell'acquisizione delle conoscenze e degli strumenti della fruizione atti a fondarne responsabilmente le regole per l'uso coerente e compatibile con tutte le componenti ambientali-culturali.

<sup>8</sup> Vale la pena richiamare alcuni spunti offerti da De Bertolis O. S.J., *Etica, religione e diritto* secondo G. Zagrebelsky, in *La civiltà cattolica*, 2009, IV, pagg. 54-63 – laddove nel dibattito inerente al fondamento del diritto tra fonti diverse atte a rivelarne l'essenza nella "mediazione tra politica ed etica, dove l'etica è intesa come l'ambito complessivo di ciò che nella società è l'ethos effettivo", pur nel contesto della legislazione dei valori assertivamente non misurabili sul diritto naturale e tanto meno sul diritto divino, riducendosi il diritto a sola esperienza storica ed umana, non solo viene riconosciuto che in tale esperienza ha un significato anche parlare di diritto naturale, ancorché l'espressione sia certamente equivoca per l'uso che ne è stato fatto nel corso della storia della filosofia giuridica scomponendone il significato, ma ne viene anche constatata l'attualità della valenza piena per l'essere elemento della costruzione e dell'elaborazione della cultura della quale si afferma essere matrice del diritto ove credenze e fedì insieme ad altri fattori convergono (cfr.: pagg. 57-58).

<sup>9</sup> È importante sottolineare il riferimento al collegamento sostanziale rappresentato dalla corrispondenza tra la posizione normativa e la posizione di interesse del soggetto – quale essenza dell'ordine che la norma tende a realizzare, proprio nel significato sapienziale della parola, secondo cui è proprio della sapienza fare ordine, nel che consiste anche la giustizia.

La norma dunque non è tale in difetto dell'attribuzione e della potenzialità, che deve esserle propria, di realizzare in concreto l'ordine di cui essa pone l'astratto criterio: ciò si verifica soltanto allorché essa implica l'assetto corretto dei rapporti intersoggettivi corrispondendo a valori che fondano il dovere di cooperazione, e quindi legittimano la pretesa alla collaborazione del singolo, sul riconoscimento pieno e reciproco e sulla tutela dell'alterità. Sotto questo profilo, e per andare alle origini, va ricordato che già nella Bibbia il parametro della giustizia "ha le sue radici nell'etica, che definisce l'uomo come essere capace di rapportarsi secondo verità a un altro soggetto. Essere giusto o ingiusto è dato non tanto dall'obbedienza ad una norma imposta, ma dalla capacità di riconoscere nel volto dell'altro la propria dimensione di persona giusta" (Occhetto F. S.J., *Le radici morali della giustizia riparativa in La civiltà cattolica*, 2008, IV, pagg. 445 e segg.).

<sup>10</sup> Analoghe considerazioni si rinvencono in scritti risalenti di Grossi P., *Pagina introduttiva*, in *Quaderni Fiorentini*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, pagg. 1-9. In queste pagine, ricche di spunti e fortemente critiche della concezione secondo

la quale il diritto esita meramente dal procedimento di formazione che ne regola l'esplicazione della fonte, ne viene denunciato il distacco profondo dalla comunità dei consociati, espropriata della prerogativa sublime di essere essa stessa ad un tempo matrice sostanziale e riferimento del processo formativo dell'ordinamento, fino al punto che la sovranità popolare risulta mortificata e ridotta al rango di collettività di destinatari o di utenti di leggi il cui "processo formativo è riservato al 'palazzo' in una visione legalistica e formalistica perfettamente funzionale a garantire l'efficacia dell'espropriazione perpetrata". Talché il diritto viene avvertito come qualcosa di estraneo e di sgradevole, quasi un "rischio da evitare per tutta la vita"; ben lontano dalla visione che coglie "la dimensione giuridica – come la religiosa, l'economica, la politica – connaturale alla nostra quotidianità sociale, appartenente alla normalità di questa". Secondo l'A. la falsità della concezione per la quale prima vi è il diritto sotto forma di legge, eppoi, fuori di esso la sua applicazione attraverso la prassi di un giudice, di un notaio o di un avvocato appare smentita dal processo di formazione del diritto commerciale laddove la prassi mercantile con i suoi meccanismi di adeguamento e l'invenzione di strumenti idonei alle richieste del mercato precorre il legislatore che si limita a certificare in un testo normativo ufficiale le nuove regole di quella società in movimento, riconquistando la matrice sostanziale della fonte, proprio a smentita della pretesa riserva assoluta in favore della legge nel processo di formazione del diritto. E nel contesto di tali riflessioni, ricorda anche le aperture [Tucci G., *L'equità del codice civile e l'arbitrato di equità in Contratto e impresa*, XIV, Fasc. 2 (1998); Galgano F., *Equità del giudice e degli arbitri, in Contratto e impresa*, VII (1991); id., *Dialogo sull'equità (fra il filosofo del diritto e il giurista positivo)*, Ibidem, XII (1996)] nei riguardi delle problematiche dell'equità che, nella tensione del superamento della concezione tradizionale dell'identificazione del diritto con la legge formale dello Stato, ne rammostrano la compatibilità nell'ambito del complesso contesto della matrice del diritto, incompatibile con il positivismo afferente la sola legittimazione della legge dello Stato.

<sup>11</sup> Il tema dell'autonomia dei privati, che in realtà corrisponde alla parte più propriamente inerente alla materia dell'autonomia negoziale nell'ambito del più ampio campo del c.d. "Diritto dei privati", è stato da sempre oggetto di studio, sia da parte dei cultori del diritto commerciale, da cui origina, sia nelle elaborazioni di teoria generale. Dando per conosciuto l'ampissimo dibattito da non molto sopito, basterà ricordare che vi è prevalenza di pensiero sul riconoscimento al diritto dei privati della funzione matrice delle regole di comportamento e relazione, particolarmente nel campo degli interessi e dei diritti patrimoniali ed economici inerenti alle attività del commercio (anticamente si parlava di "Diritto dei mercanti"), precorritrici ed appositive di ordinamenti giuridici rispetto alla loro codificazione da parte del legislatore; al cui riguardo non può che riconoscersi come la funzione ricognitiva della legge, finalizzata alla garanzia dell'effettività dello statuto regolatore posto nell'esercizio dell'autonomia negoziale ne postula l'originarietà e quindi la capacità di costituire, modificare, estinguere situazioni giuridiche soggettive indipendentemente dall'effetto ex lege alla quale ultima compete, piuttosto, l'apporto della garanzia dell'effettività, al limite con la tutela giurisdizionale. Queste considerazioni, per stimolare la riflessione intorno alla problematica del parossismo legislativo determinato dal formalismo proprio del criterio della legittimazione correlato al riscontro della correttezza dell'iter procedimentale piuttosto che all'ancoraggio a valori sostanziali. Di modo che ne risulta l'inattitudine delle norme a regolare i rapporti in coerenza con i principi ispiratori dell'autonomia negoziale, nei riguardi della quale gli interventi legislativi destinati ad introdurre conformazioni o modificazioni restrittive ex lege di situazioni soggettive, sono da considerare con estrema prudenza, se non addirittura con sospetto, in quanto verisimilmente segni di criticità riguardo ai fondamenti della legittimazione sostanziale dell'intervento legislativo. Per l'esauritivo inquadramento e l'approfondimento di queste tematiche, si ricordano i contributi di Romano A., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2006, 02, pagg. 489 e segg., laddove, pur nel tono discorsivo di un incontro seminario, viene proposta la ricostruzione sistematica della nozione dell'autonomia, con elementi chiarificatori del tutto originali tratti dalla distinzione, nell'ambito dell'autonomia negoziale, tra i profili genetici del diritto dei privati e quelli dell'autonomia delle amministrazioni, che si avrà modo di vedere infra.

<sup>12</sup> Nell'ambito delle specificazioni delle specie del formalismo, tra cui il formalismo della scienza del diritto, della normazione positiva o della legge, ed il formalismo

del processo, quest'ultimo è ritenuto il più grave (cfr.: Giannini M.S., *Il formalismo giuridico*, op. cit., pag. 197), laddove si riporta, appunto, l'esempio del magistrato che applica la norma in modo formalistico in buona fede, perché ad esempio può "ignorare di essere un codino" e "(...) può ottimamente motivare la sua scelta dicendo che non si può sostituire al legislatore" (op. cit., loc. cit.).

<sup>13</sup> Sulla questione del dualismo del diritto, nel cui ambito si confrontano il positivismo della legge da un lato e sul fronte opposto il giusnaturalismo, nonché sulle reazioni della giurisprudenza che ne dovrebbe essere l'interprete, va segnalato il contributo di Zagrebelsky G., *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, op. cit., laddove, attraverso documentato excursus su tale doppia anima del diritto avvalorata la condivisibile opinione secondo cui al giudice delle leggi compete contrapporre lo jus alla lex ed invalidarla in quanto essa non sia "in grado di farsi assistere da una ragione plausibile", superando la concezione tradizionale della Costituzione come super-norma che si esprime nell'idea della gerarchia tra le fonti in favore di "un'idea di supremazia o, se si vuole, di gerarchia temporale: lo jus costituzionale prevale sulla lex ordinaria perché il primo è il diritto della stabilità e la stabilità prevale sulla volatilità delle manifestazioni occasionali del potere espresso con legge. Nel rapporto Costituzione-legge non vale il criterio della lex posterior perché la Costituzione è la norma della durata, sottoposta certo anch'essa a mutamenti, ma le cui forze agenti sono radicate nel profondo dei fatti sociali di natura culturale. La lex è la norma del cambiamento, ma il cambiamento, nello Stato costituzionale, deve avvenire nella continuità".

<sup>14</sup> Cfr.: De Bertolis O. S.J., *Analogie insospettite tra diritto e arte*, in *La civiltà cattolica*, 2010, II, pagg. 23-32. È utile riportare la sintesi a fronte del quaderno n.3835 ove il saggio è pubblicato: "L'articolo rileva alcuni aspetti comuni tra diritto e arte. Il diritto non è la semplice applicazione di una regola astratta a una situazione particolare, ma impone la ricerca della soluzione adatta al caso singolo; come ogni sentenza giuridica, anche ogni opera d'arte è unica e irripetibile. Inoltre diritto e arte sono rappresentazioni dell'esistenza umana. Infine il diritto è in relazione con altri saperi — economia, morale, religione —, con i quali c'è un'influenza reciproca: è «simbolico» un segno di riconoscimento di valori condivisi; anche l'arte ha un valore simbolico, in quanto rappresentazione di un mondo nascosto che accomuna".

### Note biografiche

**Giampaolo Maria Cogo** già professore di ruolo, titolare di Diritto amministrativo (1994-2010) presso la Facoltà di Economia "Federico Caffè" — ora Dipartimento di Scienze aziendali ed economico-giuridiche — dell'Università degli Studi Roma Tre; ha insegnato Diritto dell'economia (1982-1991) nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Cagliari e Legislazione dei beni culturali ed ambientali (1992-1995) nella Facoltà di Conservazione dei Beni Culturali dell'Università degli Studi della Tuscia; componente (fino al 31/12/2007) del Collegio dei docenti del Dottorato in Diritto pubblico dell'economia presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e del Collegio dei docenti del Dottorato in Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre (fino al 30/11/2009), nonché del Comitato scientifico e del Consiglio direttivo del Master di II livello in Ingegneria ed economia ambientale presso la Facoltà di Economia "Federico Caffè" dell'Università degli Studi Roma Tre. Valutatore presso il MIUR per la revisione di progetti di ricerca nelle aree di competenza e correlati campi di interesse scientifico. Consigliere (1992-1993) del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica; Consigliere giuridico (1992-2000) della Conferenza Permanente dei Rettori delle Università Italiane; Consigliere (2001-2006) del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed ivi componente e coordinatore della Commissione del Ministro dell'Ambiente per l'adozione dei decreti legislativi in materia ambientale (Codice dell'ambiente); Consigliere del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (2009-2011). Autore di oltre 40 pubblicazioni. Avvocato amministrativista. Fondatore e Presidente del Consiglio direttivo di Multilex & Economics — consulenza ed assistenza multidisciplinare — Roma.

**Giovanni Cogo** ha conseguito il dottorato di ricerca in Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università

*degli Studi "Aldo Moro" di Bari; è cultore della materia presso la Facoltà di Economia "Federico Caffè" dell'Università degli Studi Roma Tre, ora Dipartimento di Scienze aziendali ed economico-giuridiche, ove collabora e svolge attività presso la cattedra di "Diritto amministrativo". Autore di saggi, note a sentenze e monografie. Avvocato amministrativista – fondatore e componente del Consiglio direttivo di Multilex & Economics – consulenza ed assistenza multidisciplinare – Roma.*

### Summary

Moved by Pope Frances' urgent call to protect our common home by dealing with the environmental challenge and its human roots to achieve sustainable and integral development, the historical-legislative and institutional recognition act was drawn up on the protection and valorization of cultural-landscape-environmental heritage, matrix of the progress of civilization outlined in the fundamental principles of the Italian Constitution in the "cultural programme" focused on the relationship between culture-person and environment-person. It recalls the action of the institutions to protect nature and the ecological-environmental balance and the activities of international organizations to safeguard nature from human actions. They are a sign of the critical issues of codification in the field of cultural, landscape and environmental heritage (2006-2009) due to a departure from natural legal right (*jus*) envisaged as a moral law for enjoyment, compatible with a loving, responsible and prudent use, aimed at guaranteeing an integral sustainable development for future generations. In losing the natural moral law, one encounters the decisive factor in the fall of legality, with serious consequences for heritage protection and people's growth, based on shared standards. A glimmer of hope can be discerned in the community/EU legislation to harmonize the protection and valorization of the environment according to criteria of substantive law, where the primary aims for the guarantee of future generations lead to regulatory processes anchored to the ethics of natural moral law, under the bulwark of true cooperation and good faith, in a strict justicial and sanctioning system, tempered by the use of fairness when the general interest of the common good prevails.

### Riassunto

Mossi dall'appello urgente di Papa Francesco a proteggere la casa comune affrontando la sfida ambientale e le sue radici umane con la ricerca dello sviluppo sostenibile ed integrale, gli autori profilano la ricognizione storico-normativa ed istituzionale della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale-paesaggistico-ambientale, matrice del progresso di civiltà delineato tra i principi fondamentali della Costituzione italiana nel "Programma culturale" unitariamente incentrato sul rapporto uomo-cultura ed uomo-ambiente. Ricordano l'azione delle istituzioni per la preservazione della natura e degli equilibri ecologico-ambientali e l'attività delle Organizzazioni internazionali per la preservazione della natura dall'azione umana. Segnalano le criticità delle codificazioni nel campo dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente (2006-2009), dovute all'allontanamento dallo *jus* naturale quale norma morale della fruizione compatibile con l'uso amorevole, responsabile e prudente, atto a garantirne lo sviluppo sostenibile integrale per le generazioni future. Ricontrano, nello smarrimento della legge morale naturale, l'elemento determinante della caduta della legalità, che determina gravi conseguenze per la tutela dei beni e per la crescita delle persone secondo canoni condivisi. Ravvisano qualche spiraglio di speranza nella normativa comunitaria volta all'armonizzazione della tutela e della valorizzazione ambientale secondo criteri di legalità sostanziale, ove le finalità primarie per la garanzia delle generazioni future inducono a processi normativi ancorati all'etica della legge morale naturale, sotto il baluardo della leale collaborazione e della buona fede, in un sistema giustiziale e sanzionatorio severo, temperato dal ricorso all'equità quando prevale l'interesse generale del bene comune.



## Résumé

Motivés par l'appel urgent de Pape François à protéger notre maison commune en relevant le défi environnemental et ses racines humaines par la recherche du développement durable et intégral, les auteurs donnent un aperçu historique, législatif et institutionnel de la protection et de la mise en valeur du patrimoine culturel, paysager et environnemental en tant que matrice du progrès des civilisations, figurant par ailleurs parmi les principes fondamentaux de la Constitution italienne dans le «Programme culturel» centré en même temps sur la relation homme/culture et homme/environnement. Ils rappellent l'action des institutions pour la préservation de la nature et des équilibres écologiques et environnementaux, ainsi que l'activité des organisations internationales pour la préservation de la nature contre l'action de l'homme. Ils signalent les criticités des codifications dans le domaine des biens culturels, du paysage et de l'environnement (2006-2009), dues à l'éloignement du droit naturel vu comme norme morale de la jouissance compatible avec l'utilisation bienveillante, responsable et prudente, à même de garantir un développement durable et intégral pour les générations futures. Ils décèlent dans l'égarement de la loi morale naturelle l'élément déterminant de la chute de la légalité, qui entraîne de lourdes conséquences pour la protection des biens et pour la croissance des personnes d'après des canons partagés. Ils entrevoient quelques lueurs d'espoir dans la réglementation communautaire visant à harmoniser la protection et la mise en valeur de l'environnement, d'après des critères de légalité substantielle, où les objectifs prioritaires, en vue de garantir les droits des générations futures, conduisent à des processus normatifs attachés à l'éthique de la loi morale naturelle, sous le rempart de la collaboration loyale et de la bonne foi, dans un système sévère de justice et de sanctions, tempéré par le recours à l'équité lorsque prévaut l'intérêt général du bien commun.

## Zusammenfassung

Angespornt durch den dringlichen Aufruf von Papst Franziskus zum Schutz unserer gemeinsamen Welt durch Aufgreifen der Umweltprobleme und ihrer menschlichen Wurzeln und Suche nach nachhaltiger und allumfassender Entwicklung, zeigen die Autoren den historisch-normativen und institutionellen Werdegang des Schutzes und der Aufwertung des Kultur- und Landschaftsbestands als Grundlage des Fortschritts der Menschheit auf, der sich zwischen den Grundsätzen der italienischen Verfassung im "Kulturprogramm" abzeichnet, das sich ganzheitlich auf die Beziehung zwischen Mensch und Kultur und zwischen Mensch und Umwelt konzentriert. Sie erinnern an die Bemühungen der Institutionen um die Bewahrung der Natur und des ökologischen Gleichgewichts, und an die Aktivitäten der internationalen Organisationen zum Schutz der Natur vor den Einwirkungen des Menschen. Sie zeigen die Krittizität der Kodifizierungen in Bezug auf Kulturgüter, Landschaft und Umwelt auf (2006- 2009), die auf der Abwendung vom Naturrecht als moralischer Bindung bei der liebevollen, verantwortungsbewussten und vorsorglichen Nutzung beruht, welche die nachhaltige und allumfassende Entwicklung zugunsten der zukünftigen Generationen gewährleisten soll. Sie sehen im Verlust dieses moralischen Naturgesetzes das auslösende Element des Rückgangs der Legalität, der schwere Folgen für den Schutz der Güter und für das Wachstum der Personen aufgrund allgemein anerkannter Kriterien nach sich zieht. Sie sehen einen Hoffnungsstrahl in der Gesetzgebung der europäischen Gemeinschaft im Sinne der Harmonisierung des Schutzes und der Aufwertung der Umwelt aufgrund



von Kriterien substantieller Legalität, wo die primären Zielsetzungen zum Schutz der zukünftigen Generationen normative Prozesse einleiten, die an die Ethik des moralischen Naturgesetzes gebunden sind, unter dem Schutzwahl der loyalen Zusammenarbeit und des guten Glaubens im Rahmen eines strengen Rechtsprechungs- und Bestrafungssystems, das durch Anwendung von Gerechtigkeit gemildert wird, wenn die Bewahrung gemeinsamer Güter im Vordergrund steht.

## Resúmen

Movidos por la llamada urgente del Papa Francisco a proteger la casa común acometiendo el reto medioambiental y sus raíces humanas con la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, los autores perfilan el reconocimiento histórico, normativo e institucional de la salvaguardia y la valorización del patrimonio cultural, paisajístico y medioambiental, fuente del progreso civil considerado como uno de los principios fundamentales contemplados en la Constitución italiana, en el “Programa cultural” centrado de forma unitaria en las relaciones del ser humano con la cultura y con el medio ambiente. Hacen referencia a la labor de las instituciones para preservar la naturaleza y el equilibrio ecológico y medioambiental, así como a la actividad de las organizaciones internacionales para la protección de la naturaleza frente a la acción humana. Señalan los puntos críticos de la codificación en el campo de los bienes culturales, del paisaje y del medio ambiente (2006-2009), debidos al alejamiento de la ley natural como norma moral del disfrute compatible con el uso amoroso, responsable y prudente, dirigido a garantizar un desarrollo sostenible e integral pensando en las generaciones futuras. En el olvido de la ley moral natural detectan el elemento determinante del abandono de la legalidad, hecho que acarrea graves consecuencias para la tutela de los bienes y para el crecimiento de las personas con arreglo a cánones compartidos. Vislumbran algún destello esperanzador en la normativa comunitaria que, orientada a armonizar la salvaguardia y la valorización medioambiental de acuerdo con criterios de legalidad substancial, se propone garantizar un mejor futuro para las generaciones venideras emprendiendo procesos normativos fundados en la ética de la ley moral natural, sobre la base de una colaboración leal, de buena fe, en un sistema de justicia y sanciones severo, templado por el recurso a la equidad cuando prevalezcan los principios del interés general y el bien común.

## 概述

随着教宗方济各提出用可持续发展和整体研究的方式保护普通民居和人文遗迹、从而迎接环境挑战的紧急倡议，专家们制订了对文化、山水和环境遗产评估和保护的制度性和历史合规性勘察计划；这也同意大利宪法中的文明进程主旨相一致的主题，体现了以人类-文明和人类-环境关系为主题的“文化项目”。人们将始终记住自然保护和维护生态-环境平衡所作出的制度性工作，同时也会记住国际组织在保护自然，防止人类活动影响所作出的贡献。由于缺乏相关的自然法规定，文化、山水及环境领域的法律制订刻不容缓（2006-2009）；这样的法律规定为遗迹的妥善、负责和谨慎使用提供了道德规范，也保障了遗迹的整体可持续发展，从而能为下一代所用。自然法及道德规范缺失后，造成的决定性影响就是（保护）合法性的缺失，从而在文物保护和人类发展共享方面造成严重的后果。不过，从欧盟相关法律来讲，尚存一丝希望。即根据实体法的标准，评估和保护环境，这也是保障下一代继承的首要目标。将规范性环

节引入自然法和道德规范，通过理想的合作和诚意筑建堡垒，加上严格的法律和处罚体系、平等对待，捍卫共同遗产的整体利益。

### **Резюме**

Движимые срочным призывом Папы римского Франциска о защите общего дома человечества, противодействуя экологическому кризису и его человеческим корням в поисках рационального и всестороннего развития, авторы рассматривают историко-нормативные и организационные вопросы, связанные с защитой и валоризацией культурного, ландшафтного и природного достояния, лежащего в основе прогресса цивилизации, который является одним из основополагающих принципов итальянского основного закона в рамках «Культурной программы», в равной степени сосредотачивающейся на отношении человека к культуре и человека к природе. Они напоминают действия государственных органов для охраны природы и экологического равновесия, а также деятельность международных организаций для защиты окружающей среды от вредного человеческого вмешательства. Авторы обращают внимание на критические аспекты, существующие в кодексах о культурном достоянии, ландшафте и окружающей среде (2006–2009 гг.), которые связаны с отказом от естественного права как морального правила пользования, совместимого с щадящим, ответственным и осмотрительным использованием, гарантирующим экологически рациональное и всестороннее развитие ради будущих поколений. Они замечают, как отклонение от натурального морального закона стало главной причиной несоблюдения законности, которое влечет за собой тяжкие последствия для охраны достояния и для развития людей по общепринятым принципам. Они находят лучи надежды в европейских законах, направленных на гармонизацию охраны и валоризации окружающей среды по критериям субстанциальной законности, в которых первостепенные цели гарантирования будущих поколений ведут к законодательным процессам, основанным на этике натурального морального закона, на твердых принципах честного сотрудничества и доброй воли, в рамках строгой судебной и штрафной системы, которая может быть смягчена применением права справедливости, если преобладает общий интерес к всеобщему достоянию.